

## Article

---

« La régionalisation de l'action publique en France au prisme du transport ferroviaire »

Sylvain Barone et Marianne Ollivier-Trigalo

*Politique et Sociétés*, vol. 29, n° 2, 2010, p. 65-82.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/045162ar>

DOI: 10.7202/045162ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

---

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

---

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : [info@erudit.org](mailto:info@erudit.org)

# La régionalisation de l'action publique en France au prisme du transport ferroviaire

Sylvain Barone  
*CEMAGREF, CEPEL–Université Montpellier I*  
*sylvainbarone@hotmail.com*

Marianne Ollivier-Trigalo  
*INRETS, LVMT–Université Paris Est*  
*marianne.trigalo@inrets.fr*

---

La montée en puissance des préoccupations environnementales et la régionalisation ferroviaire ont depuis la fin des années 1990 impliqué davantage les « gouvernements » régionaux dans les politiques de transport. Cet article rend compte des résultats d'une enquête comparative et pluridisciplinaire dans le but de repérer comment les Régions agissent face à ces enjeux. Il ressort clairement que ces dernières prennent au sérieux la compétence des « transports collectifs de voyageurs d'intérêt régional » et qu'elles s'appuient sur cette compétence pour se légitimer territorialement et politiquement. Cette légitimation se joue à travers trois catégories de conflits : le financement des investissements de transport, le financement et la configuration des services ferroviaires, l'insertion dans le jeu politique local.

Owing to the rise of environmental concerns and the regionalization of the railway, regional "governments" are gradually more involved in transport policy-making. This paper is based on the results of a comparative and interdisciplinary research aiming at analyzing how the Regions are acting when confronted with these issues. It results clearly that the Regions seriously pay attention to the "collective transport of persons of regional interest" and that they found their political and territorial legitimacy on this competency. That legitimization is mainly shaped through three categories of conflicts: financing of transport investments, financing and definition of railway services, contribution to the local political system.

---

## Introduction

Les Régions françaises ont contribué dès leur origine aux politiques d'investissements routiers et ferroviaires. Ce n'est que plus récemment (en 2002) qu'elles ont acquis la responsabilité de l'organisation des transports collectifs de voyageurs

d'intérêt régional (ferroviaires ou routiers de substitution)<sup>1</sup>, ce que nous nommons en France la « régionalisation ferroviaire », car il s'agit surtout des transports ferroviaires régionaux (voir encadré). Cette évolution s'inscrit dans une tendance plus générale à la territorialisation des politiques publiques, qui se traduit par une prise en charge, par les collectivités locales, de secteurs qui relevaient auparavant du niveau central, ainsi que par une interdépendance accrue entre échelles d'action (Faure *et al.*, 2007 ; Faure et Négrier, 2007). La territorialisation régionale des politiques de transport s'est accompagnée d'une transformation des enjeux, à laquelle elle a elle-même contribué. La montée des préoccupations environnementales, qui s'est d'abord cristallisée à l'occasion de conflits d'implantation de projets d'infrastructures, a mis en question la domination des modes de transport routier. Que les enjeux se situent à l'échelle globale (effet de serre) ou à l'échelle locale (pollution atmosphérique, bruit, consommation d'espace public), les secteurs de l'aménagement et des transports deviennent des cibles d'action publique privilégiées en matière de développement durable et de mobilité des biens et des personnes. Les « gouvernements » régionaux se trouvent directement impliqués dans le traitement de ces problèmes.

Cet article a pour objet d'analyser les modes de construction des politiques ferroviaires régionales en étudiant en particulier la manière dont elles sont produites à travers des interactions entre des acteurs hétérogènes (territoriaux et sectoriels) évoluant à une pluralité d'échelles territoriales (de la ville à l'État). Il repose sur l'idée selon laquelle fournir une interprétation satisfaisante des politiques régionales implique des déplacements analytiques « au-dessus » et « en dessous » de la Région. En effet, « en tant que “structure emboîtée”, un espace politique, même s'il possède ses propres règles, ne peut être considéré comme une totalité autonome, indépendamment des relations qu'il noue avec des espaces différents » (Briquet et Sawicki, 1989 : 12). Au-delà de cet aspect, nous faisons l'hypothèse que l'analyse de ce domaine d'action est potentiellement riche d'enseignements sur la régionalisation de l'action publique en France aujourd'hui. Il constitue en effet l'un des premiers postes budgétaires des Régions et présente, en même temps, des caractéristiques particulières par rapport aux compétences traditionnellement gérées par les conseils régionaux. Il est l'archétype même du secteur avec ses élites, son expertise et ses normes. Il représente également un domaine où les réalisations ont une forte dimension spatiale, matérielle et technique. C'est la raison pour laquelle il n'est pas exclu que le transfert de la compétence ferroviaire change en partie le sens de la régionalisation française.

Nous nous basons ici sur une enquête comparative et pluridisciplinaire conduite sur six terrains : Alsace, Centre, Midi-Pyrénées, Nord-Pas de Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes<sup>2</sup>. L'équipe de recherche constituée pour l'occasion<sup>3</sup>

1. Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 SRU (*Solidarité et Renouvellement Urbains*) : la Région devient « autorité organisatrice » des transports régionaux. L'expression « autorité organisatrice » est issue du processus politico-administratif qui a conduit à distinguer les transports collectifs urbains comme objet spécifique d'action publique en lui adossant une source budgétaire propre (le versement transport).
2. Recherche financée par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), pour le compte du groupe 11 « Politiques de transports » du PREDIT 2002-2006 (Programme interministériel de recherche et d'innovation sur les transports terrestres). Pour une présentation complète des résultats de la recherche, voir Marianne Ollivier-Trigalo (2007).
3. Composée de politistes, de géographes, d'aménagistes et d'économistes, l'équipe était constituée d'une douzaine de chercheurs : Sylvain Barone (CEPEL-Université Montpellier I) ; Laetitia Dabanc (Université Paris-Est, LVMT-UMR INRETS 9403) ; Gilles Debizet (Université Joseph Fourier, PACTE) ; Alain Faure (CNRS, PACTE, IEP Grenoble) ; Guillaume Gourgues (PACTE,

s'est lancée dans l'observation de Régions en action, en considérant que les modalités de changements ou d'ajustements, qu'elles soient caractérisées par les acteurs et leurs interactions, par les modes de pilotage de l'action publique, par les idées et les doctrines, ne sont repérables que dans des processus concrets auxquels ces différents éléments contribuent et par lesquels sont fabriquées les politiques publiques.

Les six études de cas ont permis de décrypter les politiques régionales de transport<sup>4</sup>. Il en ressort à la fois quelques convergences doctrinales générales et, surtout, des divergences concrètes liées au contexte et aux trajectoires institutionnelles. La régionalisation ferroviaire conforte les Régions dans la poursuite de leurs actions de développement de l'offre de services ferroviaires et de gain de capacités. Ces politiques de développement sont fondées sur l'ensemble des composantes du système ferroviaire. D'abord, les Régions agissent sur l'organisation des circulations et se lancent dans des politiques d'offre cadencée. Selon les contextes locaux, le cadencement sera plus ou moins intense: par exemple, la Région Midi-Pyrénées, fortement polarisée et peu dense, ne s'aligne pas sur l'Alsace ou le Nord-Pas de Calais, Régions denses, multipolaires et maillées. Les investissements dans le matériel roulant (neuf ou rénové), dans les infrastructures (aménagement de capacités, projets de tram-train), dans les gares (sécurité, parcs de stationnement, accessibilité, garages à vélos...) sont autant d'actions menées par les différentes Régions. Par le biais des contrats de plan avec l'État, ces dernières contribuent également à des actions qui ne relèvent pas de leur compétence directe, comme des investissements dans le secteur routier. Par ailleurs, elles continuent de soutenir, politiquement et financièrement, des projets de lignes ferroviaires à grande vitesse.

L'étude des politiques régionales en matière de transport donne finalement à voir différents protagonistes: des acteurs étatiques ou nationaux (État/ministère des Transports, Réseau ferré de France<sup>5</sup>, SNCF / Société nationale des chemins de fer français), également organisés à l'échelon régional, et des acteurs locaux (élus et techniciens en provenance des Régions et d'autres collectivités locales). Nous nous intéresserons ici à la manière dont l'appropriation de la compétence «transports» se joue à travers des interactions entre niveaux d'action. Ces interactions s'articulent autour de trois principales tensions: le financement des investissements de transport, le financement et la définition des services ferroviaires et la «gouvernance»

---

IEP Grenoble); David Guéranger (LATTS-ENPC); Guy Joignaux (INRETS-Villeneuve d'Ascq); Marianne Ollivier-Trigalo (coord.) (Université Paris-Est, LVMT-UMR INRETS 9403); Philippe Rigaud (INRETS-Villeneuve d'Ascq); Jean-Pierre Wolff (Université de Toulouse Le Mirail, CIRUS-CIEU); Pierre Zembri (MRTE-Université de Cergy); Geneviève Zembri-Mary (LATTS-Université de Cergy). [CEPEL: Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine; LVMT: Laboratoire Ville Mobilité Transport; PACTE: Politiques publiques ACTIONS politiques TERRitoires; LATTS: Laboratoire Techniques Territoires Sociétés; INRETS: Institut National de la Recherche sur les Transports et leur Sécurité; CIRUS-CIEU: Centre Interdisciplinaire de Recherches Urbaines et Sociologiques-Centre Interdisciplinaire d'Études Urbaines; MRTE: Mobilités Réseaux Territoires et Environnement.]

4. L'équipe de recherche a mobilisé deux types de sources d'information: des sources documentaires (documents de communication des Régions, présentation des budgets, motions des groupes politiques, présentation des services administratifs, contrats de plan État-Région 2000-2006, documents de l'État local, etc.) et des entretiens d'acteurs (élus et techniciens des collectivités locales, cadres des organisations ferroviaires et de l'administration déconcentrée de l'État, représentants de mouvements associatifs écologiques et d'acteurs économiques).
5. Réseau ferré de France (RFF) a été créé en 1997 (loi n°97-135 du 13 février 1997) par dissociation entre les activités d'exploitation et de gestion de l'infrastructure de la SNCF. Cet établissement public industriel et commercial a repris l'essentiel de la dette de la SNCF. Il est notamment chargé d'assurer l'entretien, le développement, la cohérence et la mise en valeur du réseau.

territoriale. Nous analyserons ces différentes tensions, qui forment l'actualité et le devenir des Régions, à travers un questionnaire sur la contractualisation État-Régions, les rapports entre Régions et acteurs sectoriels et les rapports entre territoires régionaux et locaux. Nous verrons, pour conclure, à la croisée de quels chemins se situe aujourd'hui la régionalisation de l'action publique en France.

## Les transports collectifs dans le processus de régionalisation en France

Après une période de régionalisation fonctionnelle durant laquelle l'administration gaulliste tenta de donner une assise territoriale à la planification, l'échec du référendum de 1969 favorisa la mise en place d'entités régionales au statut modeste d'établissements publics. Les attributions de ce qui ressemblait fort à des syndicats de départements étaient singulièrement limitées. Le soutien à l'idée de régionalisation trouva un écho décisif dans le ralliement officiel de la gauche socialiste aux thèses décentralisatrices lors du congrès d'Épinay (1971). Dix ans plus tard, l'alternance ouvrit une «fenêtre d'opportunité» qui permit à l'idée de Région de prendre chair. La loi du 2 mars 1982 prévoyait la transformation des établissements publics régionaux (EPR) en collectivités territoriales de plein exercice, même si, juridiquement, la Région demeura un établissement public jusqu'en 1986. Elle substituait un élu au préfet à la tête de l'exécutif et remplaçait le contrôle *a priori* de l'État par un contrôle *a posteriori*. Les transferts de responsabilités et de compétences renforcèrent la vocation traditionnelle des Régions en matière de planification, d'aménagement du territoire et de développement économique, tout en élargissant le champ de leurs attributions à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage ainsi qu'à la construction et à l'entretien des lycées. Ils s'accompagnèrent de concours financiers de l'État et de transferts de nouvelles ressources fiscales. Furent ensuite progressivement déployés les cadres formels avec lesquels l'institution régionale aura à compter jusqu'à aujourd'hui. Mentionnons, en particulier, l'application de 1984 à 1988 de la première génération de contrats de plan État-Région (CPER), recensant les actions menées conjointement par les deux institutions afin d'assurer la cohérence des priorités sur le territoire régional. La Région-collectivité territoriale finit de voir le jour en 1986, quand les conseillers régionaux furent pour la première fois élus au suffrage universel direct selon le principe de la proportionnelle. Si l'acte II de la décentralisation (2003-2004) n'a pas été le grand projet régionaliste annoncé, la Région a obtenu par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 une reconnaissance symbolique. Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 a confié aux Régions de nouvelles missions : formations sanitaires et sociales, gestion de personnels non enseignants de l'Éducation nationale, entretien et gestion des ports non autonomes et des aérodromes civils appartenant à l'État, inventaire du patrimoine culturel, élaboration à titre expérimental d'un schéma régional de développement économique et gestion des crédits de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

## Les transports collectifs à l'épreuve de la contractualisation État-Région

L'instauration d'un échelon régional est intimement liée en France au développement de la planification, qui prend corps à la toute fin des années 1940. À cette période, des géographes « volontaires » bâtissent une nouvelle science sociale qui

Le processus de régionalisation ferroviaire a progressé tout au long de cette période (Barone, 2008b). À partir du milieu des années 1960 s'ouvrit une phase de déclin du trafic ferroviaire régional due notamment aux progrès de la motorisation. Dans les années 1970, plusieurs tentatives eurent lieu pour inciter les Régions à s'impliquer dans la gestion (du déclin) des omnibus, sans véritable succès. Après la *Loi d'orientation des transports intérieurs* (LOTI) de 1982, les conseils régionaux furent consultés sur les fermetures et les ouvertures de lignes, ainsi que sur la consistance générale du service. Ils purent demander des modifications de dessertes ou des acquisitions de matériels, à condition d'en supporter les conséquences financières. Le concept de TER (transport express régional) fut lancé par la SNCF en 1987 et remplaça le terme « omnibus », connoté négativement. Cependant, au début des années 1990, le transport ferroviaire régional et, plus généralement, la SNCF traversèrent une importante crise financière. Une commission sénatoriale dirigée par Hubert Haenel, également premier vice-président de la Région Alsace, proposa alors de relancer le processus de régionalisation et de faire des Régions de véritables autorités organisatrices. Cette proposition fut reprise et une expérimentation fut lancée à partir de 1997 dans plusieurs régions volontaires<sup>1</sup>. Devant le bilan positif de l'expérimentation, la loi SRU (*Solidarité et renouvellement urbains*) de 2000 étendit le dispositif à l'ensemble des régions de métropole, hors Île-de-France et Corse. Depuis 2002, les conseils régionaux sont ainsi responsables des dessertes, de la tarification, de la qualité de service et de l'information des usagers pour les liaisons ferroviaires d'intérêt régional et les liaisons routières effectuées en substitution. La loi réaffirme en même temps le monopole de la SNCF pour ce type de dessertes.

Le processus de régionalisation a ainsi permis de redynamiser un transport régional de voyageurs en déclin quasi continu depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. L'offre a été augmentée, le matériel roulant a été renouvelé, des tarifications ont été proposées aux étudiants, aux travailleurs et aux personnes en difficulté sociale, l'information à l'utilisateur a été améliorée. Les transports collectifs constituent un poste budgétaire majeur pour les Régions (le premier ou le deuxième, généralement). Le budget cumulé des conseils régionaux lié à la régionalisation des transports collectifs (qui ne recouvre pas l'ensemble de leurs actions conduites dans le domaine des transports) est de l'ordre de 3,3 milliards d'euros (hors gares et infrastructures ferroviaires). Le TER transporte chaque jour 700 000 personnes.

1. Alsace, Centre, Nord-Pas de Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, puis Limousin à partir de 1999.

fonde la doctrine de l'aménagement du territoire<sup>6</sup>. Cette doctrine d'une part oppose Paris au reste de la France et d'autre part donne à l'État central un rôle majeur. Une conception «fonctionnelle» de la Région est produite, qui définit des tâches visant à coordonner les interventions de l'État (Quermonne, 1963). Dans le même temps, les hauts fonctionnaires inspireurs de «la planification à la française» et les sociologues des organisations diffusent une approche positiviste de la planification conçue comme un moyen de réformer l'administration centralisée des affaires publiques. Ainsi, Michel Crozier (1965) développe une théorie de «l'apprentissage institutionnel», qui est médiatisée grâce à l'instauration de dispositifs de relations directes entre administration planificatrice et secteur privé. Dans cette approche, la Région est conçue comme l'échelon de rationalisation des méthodes de répartition des crédits. En effet, Crozier diagnostique un dysfonctionnement du processus de programmation des investissements localisés, dont le signe tangible est le «saupoudrage des crédits», lié à la confrontation de «groupes locaux irresponsables» et de «l'autoritarisme mal informé et toujours négatif de l'État» (*id.*, 1965: 161).

L'institution régionale apparaît avec le Cinquième Plan (1964-1968). À sa création, trois grandes fonctions sont assignées par l'État à cet échelon : la mise en œuvre du plan national et régional (hiérarchisation et choix de localisation des investissements); la coordination du fonctionnement des grands services publics; la déconcentration des administrations centrales. Dans cette configuration, le préfet (représentant de l'État) garde le pouvoir exécutif et reste le pilote du processus d'action : il initie le processus et exécute le programme après que les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR)<sup>7</sup> puis le conseil régional aient délibéré. Les établissements publics régionaux ont produit la première génération des schémas régionaux de transport (SRT)<sup>8</sup> et assuré les premiers investissements en infrastructures et en matériel roulant.

Pierre Grémion (1973) a observé que la régionalisation du plan ne s'est pas traduite par l'apprentissage d'une rationalité nouvelle. Les travaux préparatoires à l'élaboration d'une vision commune du développement régional ont eu peu d'influence sur la programmation des investissements publics, dont l'inscription a suivi le processus traditionnel de revendication des acteurs régionaux auprès des acteurs centraux. En réalité, la planification, les moyens et les outils correspondant à sa mise en œuvre ne sont pas parvenus à transformer les rapports de tutelle administrative entre l'État et les groupes sociaux, ni les logiques clientélistes qui les sous-tendaient. Pour cet auteur, «la régionalisation du Cinquième Plan fut la reproduction, à un niveau supérieur, des rapports institutionnalisés dans le cadre départemental entre la bureaucratie de l'État et les représentants de la société locale» (Grémion, 1973: 319).

Le recours aux contrats de plan État-Région (CPER), à partir de 1984, vient formaliser les relations entre l'État et les Régions et leur offrir (en principe) un cadre temporel. L'analyse des résultats obtenus met en lumière l'assujettissement

6. L'ouvrage fondateur, au titre en forme de programme, *Paris et le désert français*, est celui de Jean-François Gravier (1947).

7. Les CESR sont un dispositif de concertation composé d'élus et de représentants socioprofessionnels et de la société civile, adossés aux conseils régionaux; leurs avis sont consultatifs.

8. Les SRT voient le jour dans les années 1970. Ils contiennent la «vision» régionale du système de transport, une liste d'objectifs plus ou moins formalisés et une liste plus ou moins détaillée d'actions à mettre en œuvre.

de la politique régionale d'investissement aux priorités de l'État co-financeur, les transports en constituant un archétype. Ainsi, l'élaboration des CPER est analysée par tous les observateurs comme le maintien d'un rapport étroit entre l'État et les Régions à travers lequel la collectivité territoriale est progressivement amenée à adopter les priorités nationales et à contribuer au financement d'actions et de mesures qui ne relèvent pas de sa compétence propre (Keating, 1997 ; Leroy, 1999 ; de Montricher, 1999).

Pendant la réalisation des deux premiers contrats de plan, l'État a fait savoir aux Régions, comme précédemment, qu'il ne souhaitait cofinancer que très marginalement des opérations d'investissement ferroviaire et les Régions ont contribué de manière importante à des projets routiers. C'est dans un contexte plus global de diffusion de l'idée de développement durable que le gouvernement a enjoint aux protagonistes des CPER 2000-2006 de rééquilibrer les investissements dévolus au rail et à la route<sup>9</sup>. Le bilan des CPER de nos six Régions d'étude montre un décalage entre programmes et réalisations qui touche d'abord les projets ferroviaires (Zembri-Mary, 2007). La plupart de nos interlocuteurs étatiques régionaux reconnaissent que nombre de projets ferroviaires inscrits dans les CPER n'avaient pas atteint un degré de « maturité » équivalent aux projets routiers et devaient leur inscription à l'injonction gouvernementale. Il s'avère que tous les financements, routiers comme ferroviaires, ont du retard, pour partie parce que l'État n'honore pas ses engagements. Après s'être entendus sur le « décroisement » des financements, procédure qui permet à la Région de poursuivre ses engagements financiers sans attendre que l'État puisse (veuille) apporter sa part, les acteurs ont sorti les projets routiers des contrats de plan, mais conservent le dispositif de contractualisation (avec les contrats de projet à partir de 2007). Ces évolutions traduisent des « bricolages » de l'action publique, qui sont totalement dépendants des ordres locaux d'insertion dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des CPER. De manière emblématique, en Alsace, l'inscription des projets de trams-trains dans le CPER a été le fruit de l'activisme d'acteurs étatiques régionaux, qui ont joué de leur influence et de leur connaissance fine des circuits de financement de l'État.

La contractualisation conserve une dimension stratégique pour les Régions, sans doute parce que les CPER, outils de programmation, assurent l'existence de projets de transport en leur donnant un horizon temporel plus en correspondance avec celui de la collectivité que celui de la planification. En effet, il est assez frappant de constater à quel point nos six Régions d'étude se sont avérées retardataires, voire rebelles face aux exigences gouvernementales en matière de schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT) et de schéma régional d'infrastructures et de transport (SRIT). Les exigences de planification adressées par l'État aux Régions s'insèrent dans un contexte où tous les niveaux de collectivité produisent leurs propres plans, sans qu'aucun dispositif de coordination ni de hiérarchisation ne s'impose véritablement, et dans un contexte où une partie de la stratégie échappe à

9. L99-533 du 25 juin 1999 (Voynet), modifiant la *Loi* (du 4 février 1995 L95-115) *d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire* (Pasqua-Hoeffel). La *Loi Voynet* donne un coup d'arrêt apparent à la politique d'investissements en infrastructures nouvelles en remplaçant les schémas sectoriels (par mode de transport) par deux schémas de « services multimodaux de transport », l'un pour les voyageurs, l'autre pour les marchandises. L'exposé des motifs érige un principe d'action privilégiant l'optimisation des réseaux existants avant d'envisager une infrastructure nouvelle. Le ministre de l'Équipement du même gouvernement est alors Jean-Claude Gayssot, largement pro-ferroviaire.



la Région (par exemple, les routes ou l'urbanisme autour des gares). Parmi nos six Régions d'étude, on trouve plusieurs cas types différenciés. D'un côté, le Nord-Pas de Calais produit depuis longtemps de nombreux documents de planification, qui n'aboutissent pas nécessairement, mais dont l'intérêt réside dans l'accumulation de connaissances et la coordination des visions des différents niveaux de collectivités grâce aux dispositifs de concertation entre intérêts locaux et experts des territoires. De même, la Région Midi-Pyrénées, dont la relation avec la SNCF est extrêmement difficile pour des raisons tenant en particulier à l'emprise de la Confédération générale du travail CGT-cheminots sur le conseil régional (Barone, 2008a), a établi trois schémas régionaux de transport entre 1997 et 2007 afin de peser dans ses relations avec l'opérateur. D'un autre côté, l'Alsace a stoppé l'exercice, le président de la Région cherchant ainsi à s'opposer à l'État et à la dissymétrie de son exigence (l'État peut imposer son action à la Région, sans réciprocité).

Pour autant, la rupture avec l'État n'est pas recherchée. Dès que l'exigence de planification est assortie d'une compétence, les Régions s'empressent d'y répondre : ce fut le cas en 1997 pour l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire ; ce le fut encore en 2006 avec le schéma de développement économique élaboré par les Régions candidates à l'expérimentation des aides régionales aux entreprises. L'idée d'élaborer des stratégies *ad hoc*, par thème et par groupes d'acteurs territoriaux, semble cheminer, ce qui pourrait s'interpréter comme un moyen de garder la dimension stratégique liée à la relation singulière avec l'État (Zembri, 2007).

Cela étant, il y a des priorités nationales qui satisfont les élus régionaux et qu'ils défendent. C'est le cas des grands projets d'infrastructures. La particularité française du cumul des mandats permet aux parlementaires, également élus locaux, de servir de relais pour maintenir certains projets sur l'agenda central. Les élus régionaux sont dès lors écartelés entre la nécessité de tenir la relation avec l'État à travers les CPER, donc de donner principalement la priorité à des investissements routiers hors de leur compétence, et la volonté d'œuvrer pour montrer qu'ils sont actifs sur leurs propres priorités, ferroviaires et régionales.

À l'instar de Pierre Grémion (1973), Erhard Friedberg (1975) remettait en question la centralité du processus de planification dans le dispositif d'action de l'État, en particulier à l'encontre de ses promoteurs (Lucien Nizard, 1972, par exemple) qui lui attribuaient une capacité décisionnelle. Nos six études de cas montrent non seulement que cette appréhension est toujours d'actualité (les bricolages entre élus locaux et administrations sectorielles sont encore largement présents), mais il s'avère encore que les politiques ferroviaires régionales se déploient dans leur majeure partie en dehors des contrats de plan. À ce titre, la relation singulière des Régions avec l'État se joue également à travers une autre tension, celle qui concerne le financement des services ferroviaires.

## Les transports collectifs à l'épreuve des rapports entre Régions et acteurs sectoriels

Les premiers investissements des établissements publics régionaux comportaient une composante routière ainsi qu'une composante ferroviaire. L'État avait instauré la convention, contrat pluriannuel (d'au moins cinq ans) qui arrêta et arrête encore la consistance des services de transport ferroviaire régionaux. Ce dispositif donnait la possibilité aux collectivités territoriales de couvrir le déficit des

dessertes dont elles souhaitaient le maintien ou la création<sup>10</sup>. La crise pétrolière des années 1970 a constitué une conjoncture favorable à la promotion des transports collectifs, dans un contexte de déclin du trafic ferroviaire et d'exigence d'équilibre des comptes de l'exploitant où la SNCF et l'État s'accordaient sur des fermetures de nombre de lignes omnibus (Émangard *et al.*, 2002). Confrontés aux populations opposées à ces fermetures, les élus régionaux vont refuser de voter et d'inscrire dans les schémas régionaux de transport (SRT) des transferts de services sur route (Zembri, 2004).

Entre 1982 et le début des années 1990, les SRT nouveaux ou révisés sont rares (certains seront restés en vigueur sans aucune modification sur plus de 20 ans). L'existence et le contenu du plan de transport résultent de la seule volonté des Régions. Si ces dernières ne veulent pas intervenir, leurs compétences sont transférées avec leur accord aux départements pour les lignes routières et à la SNCF pour les lignes ferroviaires. Pour autant, 19 Régions sur 20<sup>11</sup> ont signé une convention avec la SNCF, Poitou-Charentes s'y refusant jusqu'en 2003. La logique d'une gestion au jour le jour des services ferroviaires et routiers régionaux (ces derniers progressant au détriment des premiers) semble prévaloir.

Jusqu'en 1997, la SNCF recevait directement de l'État une enveloppe globale de subventions dont elle déterminait elle-même la destination – transports régionaux ou non. Parmi les élus régionaux, le sénateur Hubert Haenel, vice-président de la Région Alsace, s'est mobilisé pour porter la réforme du système d'attribution de ces subventions<sup>12</sup>, en produisant notamment un rapport de mission en 1994 qui sera à l'origine de la relance de la régionalisation ferroviaire (Haenel, 1994). Ses motivations étaient de donner à la fois une visibilité et une capacité à agir à l'institution régionale :

Les Régions voulaient aller plus loin mais à condition d'être maîtres du jeu. La Région n'avait pas grand chose à dire, elle se contentait de payer. Il n'y avait pas de comptabilité analytique, il n'y avait pas de transparence [...] Il est vrai que certaines Régions trouvaient confortable de n'avoir que ce rôle de payeur. Dorénavant la Région et la SNCF sont intéressées aux résultats. En outre, ce système permet de restaurer une visibilité, une lisibilité : dans l'ancien système, on ne savait pas qui était responsable de quoi. Maintenant, on va bien identifier une compétence, une responsabilité. (Sénateur Hubert Haenel, entretien du 21 novembre 1996) (Ollivier-Trigalo et Bernat, 1997.)

En 1997, une expérimentation du projet de réforme est lancée dans six Régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Centre, Alsace, Nord-Pas de Calais, Pays de la Loire et Rhône-Alpes), avant d'être généralisée en 2002. Le nouveau système prévoit un transfert de compétence accompagné d'un transfert de moyens. Dorénavant, les Régions définissent leurs besoins, en termes d'investissements, de modernisation et d'exploitation du réseau ferré régional. De son côté, l'État verse à la Région les subventions qui étaient auparavant données à la SNCF.

10. La première convention date de 1965 et a été signée entre la SNCF et les départements du Lot et de l'Aveyron, qui voulaient un rabattement de Rodez à Brive sur le train rapide *Le Capitole* (Émangard *et al.*, 2002).

11. La Corse et l'Île-de-France sont traitées à part.

12. Sur les conditions de déroulement de cette entreprise politique, voir Sylvain Barone (2008b).

Cependant, bien que les Régions soient officiellement responsables de la définition du service ferroviaire régional, la SNCF continue de jouer un rôle important. D'une part, l'exploitant indique de façon peu transparente à la Région quelles conditions d'exploitation il peut fournir pour le budget alloué. D'autre part, il exerce en même temps une activité nationale et internationale dont les contours échappent totalement à la Région. Un audit financier des comptes des transports régionaux avait déjà pointé cet enjeu (KPMG Peat Marwick, 1996). Mettant l'accent sur les risques financiers encourus par les Régions en cas de transfert des crédits et des charges, cet audit insistait sur le fait que les Régions n'avaient pas de prise sur la gestion des infrastructures, sur l'entreprise prestataire, sur la politique commerciale et sur la politique des grandes lignes.

Simultanément à l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire, Réseau Ferré de France (RFF) est créé, sous l'impulsion européenne d'ouverture à la concurrence<sup>13</sup>. RFF devient propriétaire et gestionnaire des infrastructures et reprend la dette de l'opérateur ; la SNCF s'occupe de la gestion technique du trafic et de l'entretien du réseau (pour le compte de RFF). RFF attribue des sillons horaires à l'exploitant, qui paye des redevances (ou péages). Par la suite, au moment où la Région a acquis une interaction directe avec la SNCF susceptible de lui donner davantage de poids dans la négociation, la collectivité voit arriver un nouvel entrant. Or, les logiques d'action de RFF et de la SNCF, souvent divergentes, convergent pour donner la priorité aux circulations nationales et européennes (les TGV / trains à grande vitesse) (Barone, 2007b).

Le calcul des péages, particulièrement complexe, illustre bien l'existence des différentes logiques qui s'affrontent. Dès les négociations de préparation de la réforme ferroviaire, deux débats ont émergé. Tout d'abord, à quoi appliquer le péage ? La direction de la SNCF préférait l'application d'un péage sur un système de desserte (plutôt que tronçon par tronçon) pour garder une possibilité de péréquation et éviter l'écroulement des meilleurs axes et l'abandon d'autres destinations (Ollivier-Trigalo et Bernat, 1997). Le deuxième débat était celui du montant des péages. La direction de la SNCF cherchait à négocier un montant qui ne la pénalisait pas, que ce soit vis-à-vis de la concurrence ou du point de vue de sa capacité contributive. Aujourd'hui, RFF décompose les redevances en plusieurs catégories croisant distances, vitesses et trafic (lignes périurbaines, grandes lignes interurbaines, lignes à grande vitesse, autres lignes). RFF opère donc son propre découpage de l'espace régional, dont le traitement par les péages peut entrer en contradiction frontale avec les logiques d'action des Régions. Par exemple, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, un TER peut payer deux fois plus qu'un TGV pour la même distance parcourue. La Région réagit en déposant un recours au conseil d'État (Guéranger, 2007).

De même, les péages d'arrêt en gare, qui viennent compléter les redevances perçues pour la circulation proprement dite, cristallisent des tensions entre des intérêts divergents. Les droits de réservation des arrêts en gare (DRAG), qui occupent une part de plus en plus importante dans les péages dus au RFF, ont une logique économique propre qui conduit à tarifier l'emprunt de capacités. De ce point de vue, il est justifié que les TER qui proposent des arrêts fréquents paient le coût de cet emprunt, qui empêche d'autres trains (grandes lignes ou fret) de circuler.

13. Cette impulsion a servi de prétexte pour créer un organisme de portage de la dette et ainsi donner de l'oxygène, financièrement, à la SNCF.

Cette logique pourrait conduire les Régions à supprimer des arrêts peu utilisés et éventuellement à les remplacer par des dessertes en autocars. En même temps, la régionalisation des transports collectifs conduit les Régions à développer les dessertes et, sur certaines lignes, les arrêts sont fréquents. C'est le cas en particulier dans les zones périurbaines. L'un des objectifs majeurs des Régions consiste depuis plusieurs années à développer les dessertes périurbaines, soit en renforçant les dessertes en train, soit en mettant en place des trams-trains, comme en Alsace. Or, il est clair que les DRAG pénalisent ce type de dessertes.

Dans le cadre du conventionnement, les Régions instaurent bien une relation directe avec l'exploitant et, selon les cas, cette relation peut être active (en Alsace, la convention est très régulièrement amendée) ou discrète (en Rhône-Alpes, la convention est négociée en début de période). Chaque Région mène cette relation à sa manière, induisant des différenciations en termes d'actions, de conflits avec l'exploitant et de renforcement d'expertise. En effet, le système de transport ferroviaire est un sujet éminemment technique et la Région est conduite à renforcer son expertise.

La prédominance, à bien des égards, des logiques des acteurs nationaux peut s'interpréter comme une forme de recentralisation par l'État (Guéranger, 2007) ou, pour le moins, comme une forme de maintien de la relation et de l'interdépendance avec le niveau central. Cependant, le renforcement des capacités d'expertise des Régions permet en partie de rééquilibrer les rapports avec les acteurs ferroviaires. L'enquête menée sur les campagnes de recrutement au sein de la direction des transports montre que la professionnalisation des administrations régionales paraît bien entamée et qu'elle porte sur une diversité d'expertises et de savoir-faire. Selon les cas, les besoins d'expertise porteront sur les modalités de circulation des trains, l'évaluation des coûts d'investissement, des coûts d'exploitation ou encore sur les aspects juridiques des conventions, sur les questions d'aménagement. Il s'agit d'un savoir émergent, inégalement partagé et qui ne remet pas fondamentalement en cause la mainmise de la SNCF et de RFF sur l'expertise sectorielle. Mais il aide les Régions à contrôler les négociations et à avancer dans l'affirmation de leurs propres priorités (Barone, 2007a).

Si la régionalisation ferroviaire « en action » est en partie formatée par les rapports entre les Régions et les acteurs sectoriels, elle doit également beaucoup, comme nous allons le voir à présent, aux rapports entre acteurs territoriaux.

## Les transports collectifs à l'épreuve des rapports entre territoires

À la fin des années 1950, la doctrine planificatrice, qui a produit « le régionalisme fonctionnel » et attribué à la circonscription d'action régionale des fonctions de planification, de coordination du fonctionnement des grands services publics et de déconcentration des services de l'État, se déploie dans une perspective de grande méfiance face à l'éventualité de la montée d'un contre-pouvoir régional. Pour autant, dès la fin des années 1970, l'échelon régional développe des politiques qui lui confèrent un statut « au moins implicite » d'institution locale (Mabileau, 1997). Il faut cependant attendre l'arrivée de la gauche au gouvernement au début des années 1980 pour que change au moins en apparence l'attitude du pouvoir central vis-à-vis des élus locaux. Les lois de décentralisation, qui ont été votées à partir de

1982<sup>14</sup>, donnent davantage de pouvoirs aux collectivités territoriales. Le système politico-administratif français se caractérise par une fragmentation importante des lieux de décision, par une absence de hiérarchie entre niveaux de collectivités territoriales et par un enchevêtrement conflictuel des compétences. Récemment instituée, la Région doit y trouver sa place. Un moyen d'y parvenir est l'énonciation d'un projet territorial à l'échelle régionale. Or, le département reste l'échelon clé dans la compétition politique locale. C'est à ce niveau que se structurent localement les partis (à l'exception des Verts, qui sont eux organisés sur une base régionale). C'est ce même échelon qui, jusqu'en 2004, tenait lieu de circonscription à l'élection régionale. Le système de listes était propice à l'intervention des instances nationales des partis, tout en permettant aux leaders politiques locaux de contrôler de près l'accès des candidats à l'élection. En consolidant la place du département, le mode de scrutin affûtait des clivages territoriaux déjà prégnants, les élus régionaux cherchant à orienter l'action régionale en direction de leur territoire d'implantation. De ce fait, les enjeux proprement régionaux étaient largement perdus de vue dans la compétition politique.

De ce point de vue, parmi nos études de cas, la Région Centre, qui se retrouve en grande partie en situation de périmétropolisation de Paris et qui a du mal à imposer la représentation d'un territoire unifié, constitue un archétype (Pasquier, 2004). Une autre recherche a bien montré comment cette base départementale (Pas de Calais) avait été activée par un élu pour jouer de ses positions institutionnelles multiples (fédération partisane locale, sénateur) et pour accéder à la vice-présidence du conseil régional du Nord-Pas de Calais (Sawicki, 2002).

Olivier Nay (2002) a analysé assez précisément et finement comment les élus régionaux interviennent au sein de leur institution comme des « représentants du sol » et jouent un rôle de « courtiers » des financements correspondant aux demandes d'intérêts territorialisés. Nombre de politiques régionales sont constituées d'actions, qui débouchent des processus de médiation<sup>15</sup> opérés par les conseillers régionaux. Dans le champ des transports, ces actions ont contribué au développement de trois principales doctrines territoriales : la polarisation urbaine, le souci des zones périphériques et la position de carrefour européen (Ollivier-Trigalo, 2009).

L'analyse des actions en matière de développement des TER montre en effet tout d'abord la mise en route d'un processus de fabrication d'un territoire urbain régional qui se caractérise par l'évolution des termes dominants du problème : tout en continuant à considérer que les relations inter-villes doivent constituer l'ossature structurante du réseau et des services, les Régions s'investissent davantage dans le renforcement de la desserte périurbaine. D'une politique d'équipement, elles passent à une politique de performance et de gestion des services, qui trouve tout son sens politico-économique dans la desserte périurbaine. Ainsi, les politiques de développement de l'offre viennent conforter et redéfinir des espaces urbanisés infrarégionaux

14. La dernière date d'août 2004. Et la loi constitutionnelle de 2003 (L 2003-276) fait officiellement de la Région une collectivité territoriale comme les autres, constitutive de la « République décentralisée ».

15. Le terme de médiation n'est pas entendu, ici, au sens de l'approche par les référentiels (Jobert et Muller, 1987), c'est-à-dire comme l'activité de production d'une représentation de la réalité sur laquelle des acteurs veulent intervenir. Il est entendu au sens plus général de travail cognitif et stratégique de production d'accords entre des acteurs appartenant à des environnements institutionnels divers, aux logiques et aux intérêts différents, voire antagonistes. Il englobe à ce titre d'autres notions, comme celle de traduction (Callon, 1986).

que la Région peut prendre en considération, par cette redéfinition, à son échelle d'action : Strasbourg-Colmar-Mulhouse en Alsace ; Grenoble-Lyon-Saint-Étienne en Rhône-Alpes ; la métropole lilloise et le littoral dans le Nord-Pas de Calais ; Toulouse, sa banlieue et son agglomération en Midi-Pyrénées ; Marseille-Aix-Aubagne et le littoral en Provence-Alpes-Côte d'Azur. La Région Centre, également prise dans ce mouvement de réorientation de la politique ferroviaire régionale vers une politique de performance urbaine (en s'appuyant sur le « triangle ligérien » Orléans-Tours-Vierzon), voit sa dispersion territoriale renforcée par des services de transport améliorés sur les relations extrarégionales qui la caractérisaient déjà : la Région Centre s'invite par exemple dans l'exploitation des services avec l'Île-de-France ou avec les Pays de la Loire.

Par ailleurs, le conseil régional cherche à se rendre utile dans des projets urbains, par exemple à l'occasion d'aménagements de gare, mais également d'organisation de dessertes de ces pôles. Dès lors, la médiation des conseillers régionaux offre un moyen à l'institution régionale de s'insérer dans les actions d'autres collectivités territoriales. Pour autant, l'institution doit faire face à une double tension, urbaine et départementale, avec ses propres politiques. D'un côté, en matière de TER, les élus des pôles urbains n'ont pas (plus) besoin de dépenser une grande énergie pour que le conseil régional leur prête attention. D'un autre côté, en matière routière, les élus départementaux et urbains trouvent peu d'opposition régionale (aucune dans nos études de cas), que ce soit à l'occasion des projets de contournement d'agglomération (le silence de la Région Alsace à propos du grand contournement ouest de Strasbourg est assez éclairant) ou même de doublement d'autoroutes (à l'exception peut-être de Rhône-Alpes), alors même qu'il s'agit de projets qui viennent concurrencer les services de TER.

En même temps, les conseils régionaux sont composés d'élus dont les bases électorales sont porteuses d'autres enjeux spatiaux que les enjeux urbains et que la compétence ferroviaire ne peut pas résoudre. Classiquement, des espaces infrarégionaux sont étiquetés « périphériques » et leurs problèmes de transport sont énoncés en termes d'accessibilité, d'isolement, d'enclavement, sources de handicaps dans un monde mobile. Dans cette perspective, les élus du département des Alpes-Maritimes activent la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur pour que l'institution contribue au portage d'un projet d'infrastructure routière traversant les pré-Alpes (l'A 51) auquel s'oppose fermement la Région Rhône-Alpes, qui craint des nuisances écologiques. Dans nos six terrains d'étude, des élus régionaux se sont cependant montrés plus actifs sur la base d'autres espaces périphériques (des espaces montagneux) leur permettant de relayer des problèmes d'accessibilité en termes environnementaux, donc d'une manière plus cohérente avec les positionnements actuels des Régions. Que ce soit les Vosges en Alsace ou les Alpes en Rhône-Alpes, des conseillers régionaux écologistes désignent le fret routier comme source de nuisance environnementale et agissent en vue d'inscrire ce problème à l'agenda régional. Toutefois, la montée de cet enjeu à l'échelle régionale reste balbutiante et dispersée (Dabanc, 2007).

Dans ce domaine, seuls les acteurs alsaciens, grâce à une alliance peu commune entre les écologistes et le président, membre de l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP) (droite), ont fait figure singulière. En effet, consécutivement à l'introduction d'une taxe sur les poids lourds en Allemagne et dans un contexte où

les autoroutes alsaciennes ont la particularité d'être gratuites<sup>16</sup>, le trafic des poids lourds en Alsace a augmenté de façon assez spectaculaire. Les élus alsaciens ont agi sur tous les plans contre la position des transporteurs et des acteurs économiques : le président de la Région a ainsi porté auprès du gouvernement une proposition visant à appliquer le système allemand à l'axe nord-sud alsacien et a permis aux Verts d'émettre un vœu allant dans le même sens. Par ailleurs, les parlementaires alsaciens ont profité de l'élaboration d'une loi<sup>17</sup> pour faire voter un amendement stipulant la possibilité d'expérimenter une telle taxe<sup>18</sup>.

Enfin, les territoires régionaux tentent de se constituer en espaces de référence à l'échelle européenne. Dans cette représentation (la fameuse « Europe des régions »), les Régions sont des pôles d'activité dont la compétitivité dépend là aussi de leur accessibilité, aux échelles européenne, internationale et mondiale. L'usage assez répandu de la métaphore du carrefour européen est emblématique de cette représentation territoriale des Régions. La métaphore sous-tend souvent un lien fonctionnel avec les pôles urbains. On la retrouve lorsque l'Alsace communique sur « Strasbourg, carrefour européen » (bénéficiant en sus d'une contractualisation *ad hoc*), quand la Région Nord-Pas de Calais signifie clairement son soutien à « la métropole lilloise, *hub* européen » et que Provence-Alpes-Côte d'Azur se voit en carrefour alpin, méditerranéen et européen. La métaphore du carrefour européen semble contenir une surcharge symbolique éminemment positive.

Le domaine des transports correspondant est celui des réseaux à longue distance (notamment, la grande vitesse ferroviaire, les liaisons autoroutières, les aéroports, les ports), un domaine qui n'entre pas dans les compétences directes des Régions, mais auquel elles contribuent de longue date. Ainsi, en termes d'actions, les Régions participent aux financements de certains grands projets et contribuent à leur portage politique (l'archétype étant la ligne à grande vitesse ferroviaire) (Ollivier-Trigalo, 2000). Les contributions des conseils régionaux aux projets de grande vitesse ferroviaire (Est européen, Rhin-Rhône, Lyon-Turin, prolongement du TGV Méditerranée, Bordeaux-Toulouse, Paris-Amiens-Londres, pour les Régions que nous avons étudiées) ne sont pas portées par les seuls présidents. Elles trouvent des défenseurs parmi la plupart des élus régionaux, sous différents arguments selon les élus et les territoires d'implantation (compétitivité régionale, dimension européenne, protection environnementale, mais aussi territoires périphériques, comme nous l'avons vu plus haut). La médiation des élus locaux peut être directe, en particulier grâce au cumul des mandats, ou indirecte, par le biais du conseil régional.

## Conclusion : la Région, entre enchevêtrement de compétences et affirmation territoriale

La Région se trouve prise entre, d'une part, une relation singulière avec l'État (dans sa configuration centrale et décentralisée) et les acteurs ferroviaires (également dans des configurations nationales et locales) et, d'autre part, une insertion dans des

16. C'est une spécificité locale : pour éviter le système des concessions dans les années 1960, la Région a choisi de financer elle-même la réalisation et l'entretien du réseau.

17. Loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la *sécurité et au développement des transports*.

18. Le premier décret d'application n'est adopté que le 18 décembre 2009 : Décret n° 2009-1589 relatif à la consistance du réseau routier alsacien soumis à la taxe sur les véhicules de transport de marchandises.



jeux politiques locaux avec les villes et les départements. D'un côté, la Région reste fortement dépendante des logiques nationales des acteurs nationaux, qui peuvent être contradictoires avec ses propres logiques d'action, mais auxquelles elle peut également consentir sans le manifester trop ouvertement (cas des investissements routiers, par exemple). De l'autre côté, expérimentant le processus de concurrence avec les autres collectivités, chaque Région s'appuie sur la régionalisation ferroviaire pour trouver une occasion de produire sa propre doctrine et d'énoncer sa propre raison d'agir (« écorégion citoyenne » pour Rhône-Alpes, « Région durable » pour l'Alsace, notamment) (Faure, 2007).

Ce faisant, la Région contribue à la segmentation des politiques et à la fragmentation de l'action en matière de transport. L'absence totale de mise en débat des interdépendances entre actions dans le secteur des transports collectifs et actions dans le secteur des transports routiers garde toute sa force. Cet enchevêtrement est une question à la Sisyphe pour les transports qui, de manière récurrente, suscitent des interrogations sur l'inadéquation entre territoires fonctionnels et institutionnels. Ces interrogations font vivre l'idée de la pertinence des territoires qui, si elle reste utopique, n'en constitue pas moins un « mythe opératoire » permettant de créer des raisons d'agir (Offner, 2006). L'analyse des modalités concrètes de coordination entre acteurs ne doit pas nécessairement conduire à dénoncer les spécificités du système français (dispersion des compétences et absence de hiérarchie). Martin Vanier (2008) offre à ce sujet une perspective stimulante : penser une « République des réseaux », qui se fonde sur « une politique des échelles » et trouve dans la notion d'interterritorialité un moyen de redistribuer des fonctions politiques (« maîtrise d'ouvrage, délibération, conception, maîtrise d'œuvre ») aux différents pouvoirs politiques (à renégocier selon les actions à entreprendre). Car il s'agit bien de délimiter des pouvoirs politiques (ici fonctionnels), ce qu'une compétence attribuée rend visible mais sans cesse disputé.

Cependant, au-delà de cet imbroglio territorial, le transfert aux Régions de la compétence ferroviaire introduit une inflexion dans la nature même du processus de régionalisation. La manière de percevoir le chemin de fer reste largement marquée par le saint-simonisme. Le réseau de communication porte en effet avec lui un projet politique de construction, voire d'émancipation du territoire. Par jeu de miroir, cette capacité à faire exister le territoire, que ce soit à travers des représentations, des discours ou des pratiques quotidiennes, contribue à donner du poids à l'institution régionale et aux élus qui la dirigent. Les réseaux techniques, au premier rang desquels le réseau ferroviaire, entretiennent des relations étroites avec le territoire, leur existence physique étant matérialisée par une emprise au sol. Ils participent au processus d'écogenèse territoriale (Raffestin, 1986 ; Offner et Pumain, 1996). Les TER solidarisent le territoire régional en favorisant les échanges à l'intérieur de son périmètre. En écho lointain au rôle du chemin de fer dans l'intégration des campagnes à la République au dix-neuvième siècle, ils contribuent à unir et à « solidifier » le territoire régional. C'est bien l'idée de « petites Républiques régionales » que les transports collectifs font vivre.

À cet égard, non seulement le conseil régional peut se présenter comme un acteur de l'aménagement de l'espace, mais il contribue en même temps, grâce à sa compétence en matière de transport collectif, à « créer » le territoire régional. Il est en effet, dans cette perspective, le vecteur d'émergence, de délimitation, d'unification, voire d'autonomisation de ce territoire. Si le transport ferroviaire revêt un



caractère légitimant pour les élus, en raison de sa visibilité et des représentations positives dont il fait l'objet, il contribue en même temps à la matérialisation d'un territoire qui ne bénéficie pas des mêmes bases historiques que les communes et les départements. Cette matérialisation donne à la Région un rôle politique inédit et constitue une ressource particulièrement intéressante dans la construction d'un *leadership* politique territorial.

Ces deux dynamiques (enchevêtrement des compétences au niveau local et affirmation territoriale de la Région) ne sont toutefois pas exclusives l'une de l'autre. Il y a sans doute lieu de penser que l'imbroglio territorial de la France a de beaux jours devant lui et que la Région n'aura pas de sitôt l'ascendant sur les autres collectivités locales. Cependant, le fait de s'accommoder de cette complexité en matière d'action publique n'est pas incompatible avec l'affirmation d'identités territoriales.

---

## Bibliographie

- Barone, Sylvain, 2007a, « Le partenariat par l'expertise ? La gestion des transports dans les conseils régionaux », dans Marianne Ollivier-Trigalo (coord. sc.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Arcueil, « Les collections de l'INRETS », p. 91-110.
- Barone, Sylvain, 2007b, « Secteur, réseau, échelle. La régionalisation ferroviaire en action », dans Alain Faure *et al.* (sous la dir. de), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, p. 177-190.
- Barone, Sylvain, 2008a, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, thèse de doctorat dirigée par Emmanuel Négrier, Université Montpellier I.
- Barone, Sylvain, 2008b, « Régionalisation des transports collectifs : la fabrication d'une réforme "consensuelle" », *Sociologie du travail*, vol. 50, n° 4, p. 471-488.
- Briquet, Jean-Louis et Frédéric Sawicki, 1989, « L'analyse localisée du politique. Lieu de recherche ou recherche des lieux ? », *Politix*, n°s 7-8, p. 6-16.
- Callon, Michel, 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, p. 169-208.
- Crozier, Michel, 1965, « Pour une analyse sociologique de la planification française », *Revue française de sociologie*, vol. 6, n° 2, p. 147-163.
- Dablanç, Laetitia, 2007, « Le fret vu par les régions », dans Marianne Ollivier-Trigalo (coord. sc.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Arcueil, « Les collections de l'INRETS », p. 179-192.
- de Montricher, Nicole, 1999, « Le contrat comme instrument de politique publique : le cas des contrats de plan État-Région », dans Yvonne Fortin (sous la dir. de), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, Paris, L'Harmattan, p. 269-295.
- Émangard, Pierre-Henri, Bernard Collardey et Pierre Zembri, 2002, *Des omnibus aux TER (1949-2002)*, Paris, La Vie du Rail.
- Faure, Alain, 2007, « Doctrine ferroviaire et différenciation régionale : la décentralisation en chantier », dans Marianne Ollivier-Trigalo (coord. sc.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Arcueil, « Les collections de l'INRETS », p. 55-71.

- Faure, Alain, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath (sous la dir. de), 2007, *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.
- Faure, Alain et Emmanuel Négrier (sous la dir. de), 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan.
- Friedberg, Erhard, 1975, « Insaisissable planification. Réflexions à propos de quelques études sur la planification française », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 5, p. 605-623.
- Gravier, Jean-François, 1947, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan.
- Grémion, Pierre, 1973, « La théorie de l'apprentissage institutionnel et la régionalisation du Cinquième Plan », *Revue française de science politique*, vol. 23, n° 2, p. 305-320.
- Guéranger, David, 2007, « Les enjeux financiers de la régionalisation ferroviaire. Une autonomisation politique sous contraintes », dans Marianne Ollivier-Trigalo (coord. sc.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Arcueil, « Les collections de l'INRETS », p. 135-153.
- Haenel, Hubert, 1994, *Régions SNCF: vers un renouveau du service public*, Sénat n°335, Paris.
- Jobert, Bruno et Pierre Muller, 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France.
- Keating, Michael, 1997, « Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ? », dans Patrick Le Galès et Christian Lequesne (sous la dir. de), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, p. 19-35.
- KPMG Peat Marwick, 1996, *Mission d'expertise des relations financières futures entre les Régions et la SNCF*, étude, 4 mars.
- Leroy, Marc, 1999, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-Région », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°s 4-5, p. 573-600.
- Mabileau, Albert, 1997, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°s 3-4, p. 340-376.
- Nay, Olivier, 2002, « Le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoire et pratiques d'assemblée », dans Olivier Nay et Andy Smith (sous la dir. de), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, Coll. « Études politiques », p. 47-86.
- Nizard, Lucien, 1972, « De la planification française: production de normes et concertation », *Revue française de science politique*, vol. 22, n° 5, p. 1111-1132.
- Offner, Jean-Marc, 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, p. 27-47.
- Offner, Jean-Marc et Denise Pumain (sous la dir. de), 1996, *Réseaux et territoires. Significations croisées*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Ollivier-Trigalo, Marianne, 2000, « Les grands projets de transport transeuropéens: multiplicité des acteurs, conflits et coordination de l'action », *Cahiers scientifiques du transport*, n° 37, p. 3-30.
- Ollivier-Trigalo, Marianne (coord. sc.), 2007, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, « Les collections de l'INRETS », Synthèse n° 55.
- Ollivier-Trigalo, Marianne, 2009, « Politiques de transport: Où en sont les Régions? Actions, doctrines et institutionnalisation », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, p. 471-490.
- Ollivier-Trigalo, Marianne et Valérie Bernat, 1997, *Politique des transports en France – Processus de décision: discours et pratiques, Policy Assessment of Trans-European Networks and Common Transport Policy*, Project EURO: TEN-ASSESS, Policy Issues and National Transport Policies, Work Package 6, Arcueil, INRETS.

- Pasquier, Romain, 2004, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Quermonne, Jean-Louis, 1963, «Vers un régionalisme “fonctionnel” ? », *Revue française de science politique*, vol. 13, n° 4, p. 849-876.
- Raffestin, Claude, 1986, «Écogenèse territoriale et territorialité», dans Franck Auriac et Roger Brunet (sous la dir. de), *Espaces, jeux et enjeux. Nouvelle encyclopédie des sciences et des techniques*, Paris, Fayard, p. 172-181.
- Sawicki, Frédéric, 2002, «Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation», dans Olivier Nay et Andy Smith (sous la dir. de), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, p. 23-45.
- Vanier, Martin, 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica.
- Zembri, Pierre, 2004, *La planification des transports au niveau régional : une lecture des évolutions de ces 25 dernières années*, Lyon, Centre d'Études et de Recherches sur les Transports Urbains (CERTU).
- Zembri, Pierre, 2007, «Analyse des exercices de planification», dans Marianne Ollivier-Trigalo (coord. sc.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Arcueil, «Les collections de l'INRETS», p. 163-170.
- Zembri-Mary, Geneviève, 2007, «Le choix des actions de transport et les modalités de financement», dans Marianne Ollivier-Trigalo (coord. sc.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Arcueil, «Les collections de l'INRETS», p. 155-162.